



От Пакта стабильности и роста к Фискальному пакту

Отсутствие ограничителей при формировании бюджета на национальном уровне, то есть допустимых норм отклонения расходной части государственного бюджета от его доходной составляющей, обра-

чивается постоянным дефицитом бюджета и чрезмерным ростом государственного долга [1].

Экономика большинства развитых стран, в том числе Европейского союза (ЕС), на протяжении

последних 35 лет страдает от отсутствия должной бюджетной дисциплины (табл. 1, 3).

Ограничители, предусмотренные для национальных бюджетов Пактом стабильности и роста (ПСР), во многих случаях не соблюдались, а отчетность на протяжении ряда лет в некоторых странах сознательно искажалась.

ПСР до циклического замедления первой половины нулевых

ПСР состоит из трех частей: решения Европейского совета (*Council Resolution*) о Пакте стабильности и роста от 17 июня 1997 г. и двух постановлений от того же года (*Council Regulation*). Постановление имеет приоритет над национальным законодательством и вступает в силу немедленно после его принятия согласно ст. 249 ДФЕС, входящего в Лиссабонский договор [3–5]. Одно из этих соглашений касается ужесточения процедуры надзора над состоянием госбюджета, а также координации экономической политики, другое — ускорения и повышения прозрачности применения специальной процедуры при появлении избыточного (свыше 3% ВВП) дефицита бюджета (*Excessive Deficit Procedure, EDP*).

Страны — члены ЕС призваны стремиться соблюдать правила ПСР и предпринимать необходимые действия для корректировки своих бюджетных показателей. Они обязаны сразу же по получении предупреждения о возможном нарушении критериев ПСР, особенно в части избыточного дефицита, принимать все необходимые меры для улучшения ситуации.

Когда в стране возникает избыточный дефицит, правительство в течение года после его возникновения обязано провести коррекцию, если не существует особых обстоятельств. Европейская комиссия (ЕК) будет прибегать к праву инициативы для обеспе-

Сидорова Елена Александровна — старший научный сотрудник Института мировой экономики и международных отношений (ИМЭМО) РАН, преподаватель Московского государственного института международных отношений (Университета) — МГИМО (У) МИД России, кандидат экономических наук.

чения точного, своевременного и эффективного функционирования Пакта. Кроме того, ЕК обязана в надлежащие сроки предупреждать страны об опасности возникновения в них избыточного дефицита госбюджета, а также своевременно и строго применять санкции в случае его возникновения. ЕК обязана в этом случае предоставить Совету рекомендации для принятия решений.

При особых обстоятельствах, то есть когда превышение 3%-ной границы дефицита не является избыточным и это мнение отличается от мнения ЭКОФИН, ЕК предоставляет письменный отчет Совету для доказательства своей правоты в случае возникновения разногласий с ЭКОФИН по поводу наличия исключительных обстоятельств.

Совет обязан принять необходимые меры для претворения в жизнь всех ключевых элементов ПСР. При появлении избыточного дефицита именно Совет в письменном виде рекомендует странам избавиться от него в ус-

тановленные сроки. Если страна — член ЕС после рекомендации, полученной от Совета, не предпринимает всех необходимых мер для коррекции избыточного дефицита, Совет вводит санкции против этой страны. Санкция за нарушение критериев ПСР состоит из двух частей: беспроцентного депозита 0,2–0,5% ВВП, возвращаемого стране в случае коррекции дефицита в течение двух лет, и штрафа, в который депозит трансформируется, если дефицит сохраняется дольше двух лет.

В ПСР до сих пор не проработана процедура действий на тот случай, если страна откажется платить штраф. Возможным дополнением могло бы стать исключение страны-нарушителя из процесса принятия решений и голосования в ЕС. Подобное предложение в свое время внесла Бельгия, но оно не было поддержано [6].

В постановлении Совета от 7 июля 1997 г. № 1466/97 об усилении надзора за бюджетным положе-

нием и контроля и координации экономической политики стран-членов сформулированы правила, определяющие содержание, порядок представления и мониторинг программ стабильности и конвергенции для каждой страны ЕС. Эти правила на ранних стадиях призваны предотвратить возникновение избыточного дефицита. В постановлении содержится правило по надзору и координации экономической политики для достижения стабильного роста и увеличения занятости.

В этом постановлении выделены три возможных варианта развития событий в случае возникновения дефицита, о котором уведомили страну-члена, не обеспечившую эффективные действия в соответствии с выданной рекомендацией.

Первый вариант — страна получает дополнительную рекомендацию с прописанными в ней специальными мерами. Второй вариант — ЕК выдает предупреждение. Наконец, третий вариант — применение санкций.

Таблица 1

Дефицит госбюджета, государственный долг и совокупные государственные расходы в странах будущей еврозоны-12, США, Японии, % ВВП							
Страна	Баланс госбюджета в среднем за 1978–1991 гг.	Долг			Совокупные госрасходы		
		1977 г.	1991 г.	Прирост в процентных пунктах	1977 г.	1991 г.	Прирост в процентных пунктах
Бельгия	–8,0	59,5	127,1	67,6	50,7	52,4	1,8
ФРГ	–2,2	26,8	39,5	12,7	46,7	45,8	–1,0
Греция	–8,7	19,9	82,2	62,3	28,8	44,7	15,9
Испания	–3,9	12,9	43,4	30,5	25,6	42,6	17,0
Франция	–1,9	19,8	36,2	16,4	42,4	49,4	7,1
Ирландия	–8,1	60,0	94,4	34,4	40,1	38,4	–1,7
Италия	–10,3	54,8	98,0	43,3	38,3	52,3	13,9
Люксембург	1,9	11,9	4,1	–7,9	39,7	–	–
Нидерланды	–4,3	38,3	73,7	35,3	47,4	51,2	3,8
Австрия	–2,7	28,5	56,1	27,6	44,1	49,5	5,4
Португалия	–6,4	27,3	57,7	30,3	28,9	38,9	10,0
Финляндия	2,9	7,8	22,4	14,6	39,9	54,0	14,1
Еврозона-12	–4,2	29,9	57,4	27,5	42,2	48,2	6,0
Япония	–1,4	34,9	64,8	29,9	28,3	30,2	1,9
США	–4,1	47,3	72,0	24,7	32,7	36,6	3,9

Источник: [2]

Согласно данному постановлению, каждая страна обязана разработать среднесрочную программу для достижения бюджетных целей (относительно показателей дефицита бюджета и долга), заложенных в Пакте. Бюджетные цели подлежат пересмотру каждые три года и должны включаться в национальные среднесрочные рамочные бюджетные программы.

Европейский совет и Европейская комиссия должны проводить мониторинг программ стабильности и конвергенции (сближения уровней социально-экономического развития) на основе информации, предоставляемой каждой страной — членом ЕС. Если в соответствии с располагаемой информацией фактическая бюджетная ситуация в стране не соответствует заложенным в программе бюджетным целям, то ЕК во избежание возникновения избыточного дефицита направляет этой стране — члену ЕС предупреждение.

Совет в свою очередь в течение месяца по получении страной этого предупреждения анализирует ситуацию и выдает рекомендацию о необходимых мерах. В рекомендации устанавливается крайний срок для принятия мер (не более 5 месяцев) и 3 месяца, если ситуация серьезная и требует скорейшего принятия решения. В течение установленного в рекомендации Совета срока страна обязана доложить о принятых мерах.

Цель постановления Совета от 7 июля 1997 г. № 1467/97 об уско-

рении и повышении прозрачности применения процедуры избыточного дефицита — как можно более быстрая коррекция бюджетного дефицита. Бюджетный дефицит может считаться исключительным в соответствии со ст. 126(2) Договора о функционировании Европейского союза (ДФЕС), который является частью действующего Лиссабонского до-

Первые 8 лет существования евро и 10 лет — Пакта стабильности и роста можно охарактеризовать как время упущенных возможностей, когда были созданы все предпосылки для кризиса еврозоны.

говора (2009 г.). Это происходит в том случае, когда дефицит бюджета возникает из-за неподконтрольного стране-члену исключительного события, которое приводит к резкому ухудшению состояния ее госфинансов, либо происходит из глубокого спада экономики. Штраф за нарушение критериев не может превышать единовременной (за 1 год) выплаты в 0,5% или по 0,25% ВВП в год в течение двух лет.

На начальном этапе внедрения ПСР некоторые эксперты — экономисты и политики — утверждали, что заложенная в ПСР процедура фискального надзора не может служить основой для координации хозяйственной политики в странах ЕС. ПСР начали применять в условиях благоприятной хозяйственной конъюнк-

туры. Первые проблемы возникли в конце 2000 г., когда динамика экономики стала замедляться.

«Ахиллесова пята» ПСР заключалась в недостаточной разработке механизмов принуждения к его исполнению. Во-первых, Еврокомиссия как институт, начинающий процедуру коррекции, обязана до принятия любых процедур-

ных шагов получить поддержку от еврокомиссаров.

Во-вторых, чтобы одобрить дальнейшие процедурные шаги, в ЭКОФИН требовалось наличие квалифицированного большинства. Иными словами, страны — нарушители Пакта могли отказаться голосовать против самих себя, для блокировки процедуры коррекции им требовалось всего несколько голосов. А перспективных нарушителей ПСР, готовых поддержать действующих нарушителей, хватало всегда.

Экономика ЕС в 1997–2000 гг., как уже отмечалось, росла устойчивыми темпами. Средние показатели функционирования ПСР в еврозоне в 1999–2004 гг. были лучше, чем в зоне действия иных ключевых мировых валют. Совокуп-



Таблица 2

Пакт стабильности и роста до и после реформы 2005 г.		
Требование ПСР	До реформы 2005 г.	После реформы 2005 г.
Среднесрочная бюджетная цель	Баланс бюджета положительный или близкий к 0	В зависимости от национальной специфики: от –1% ВВП до 0 или профицит
Отклонения от среднесрочной бюджетной цели	Не допускаются	Отклонения допускаются в случае проведения определенных структурных реформ
Основания для превышения дефицита госбюджета более 3% ВВП	Природные катаклизмы; сокращение ВВП как минимум на 2%; сокращение ВВП на 0,75–2% в год (при согласии ЕК)	Природные катаклизмы; отрицательный прирост ВВП; усиление циклических факторов; расходы на ИРИ; стабильно низкий госдолг; пенсионная реформа
Сроки коррекции избыточного дефицита	В течение года после его фиксации, при отсутствии «особых обстоятельств»*	Как правило, в течение года после его фиксации; при наличии «особых обстоятельств» в течение двух лет после фиксации дефицита
Сроки проведения процедуры коррекции избыточного дефицита:		
– установление дефицита;	3 месяца после бюджетного отчета	4 месяца после предоставления бюджетного отчета за
– принятие мер;	за 6 месяцев;	6 месяцев;
– уведомление о неэффективности мер;	4 месяца;	6 месяцев;
– принятие эффективных мер после уведомления	1 месяца;	2 месяца;
	2 месяца	4 месяца

* Отсутствует определение особых обстоятельств.

Источник: [10]

ный дефицит стран еврозоны сократился с –2,6% в 1997 г. до –1% в 2000 г.: в условиях циклического подъема им без особого труда удавалось выполнять свои бюджетные программы. На волне благоприятной конъюнктуры некоторые страны даже объявили о сокращении налогов, не заявленном в их бюджетных планах. Впрочем, ЕК и Европейский Центральный банк (ЕЦБ) предостерегали, что страны ЕС не используют благоприятную фазу цикла для сокращения своих бюджетных дефицитов и перехода к профицитным бюджетам. Еврокомиссия даже упрекала страны ЕС в проведении проциклической экспансионистской политики. И это в условиях, когда норма безработицы была неприемлемо высокой (впрочем, она всегда находилась на достаточно высоком уровне, и эффективные меры по борьбе с ней из крупнейших экономик еврозоны приняла, пожалуй, только ФРГ).

По подсчетам экономистов, для соблюдения правил ПСР в 3% дефицита госбюджета и 60% госдолга номинальный ВВП должен расти на 5% в год [7]. Первой страной, нарушившей критерий в 3%, стала Португалия (2001 г.). За ней последовали ФРГ, Фран-

ция (2002 г.); Нидерланды, Греция (2003 г.); Италия (2004 г.).

Первая и вторая реформы Пакта

На заседании Европейского совета в марте 2005 г. ПСР был вынесен первым пунктом, опередив, в частности, Лиссабонскую стратегию (подвергшуюся пересмотру из-за того, что ее цели опять не были достигнуты), проблеме устойчивого развития и др. В представленном Совету докладе ЭКОФИН подтверждалось, что ПСР был и останется неотъемлемой частью макроэкономической политики ЭВС.

В 2005 г. половина стран еврозоны, включая ФРГ и Францию, не укладывалась в рамки ПСР. На 2005 г. процедура коррекции избыточного дефицита была инициирована в отношении 6 из 12 стран еврозоны.

Схожая неблагоприятная ситуация сложилась и в отношении показателя госдолга к ВВП (который не должен превышать 60%). К началу 2005 г. в семи странах еврозоны госдолг превышал этот показатель, а в двух из них даже достигал 100%. При этом наибольший прирост госдолга с 2000 г. наблюда-

ся в ФРГ, Франции и Португалии. Так, в ФРГ прирост превысил 5 п.п., а госдолг составил порядка 65% (2004 г.). На 1 евро дополнительного долга приходилось тратить 5 евроцентов на обслуживание долга — более 66 млрд на 1,4 трлн евро германского долга [8].

К середине нулевых годов стало ясно, что прогресс в экономической конвергенции (в частности, сокращении страновых различий в размере ВВП на душу населения в ЕС-15) существенно замедлился по сравнению со второй половиной 1990-х годов. Проблемы ПСР на тот период можно подразделить на три группы:

- сверхоптимистичные оценки бюджетной политики стран еврозоны (национальными ведомствами);
- махинации с отчетностью, фискальные «трюки» (например, в Греции и Португалии);
- предвыборные обещания [9].

В марте 2005 г. на саммите глав государств и правительств ЕС была одобрена реформа ПСР в сторону значительного смягчения (табл. 2).

После продолжительных обсуждений ЭКОФИН согласился раз-

решить странам, в которых отмечен отрицательный экономический рост, превзойти дефицит госбюджета в 3%. Таким образом, Франции и ФРГ удалось избежать значительных штрафов за нарушение условий ПСР, хотя самым ярким сторонником смягчения (вплоть до отмены критериев) Пакта выступал тогдашний премьер-министр Италии С. Берлускони. Он многократно требовал поднять планку 3%-ного дефицита госбюджета и, кроме того, весьма негативно воспринял предложение обратить внимание на размер госдолга страны в обмен на смягчение критерия бюджетного дефицита [11].

С одной стороны, локомотивам еврозоны «ослабили удавку на горле». С другой — ярко проявилась политика двойных стандартов, четко разделив крупные и малые экономики. Так, в случае Португалии и Ирландии был проявлен более строгий подход.

Это решение вызвало обоснованное опасение, особенно в немецком экспертном сообществе, что подобное смягчение правил ПСР подвергает риску стратегическую цель обеспечения устойчивости госфинансов в странах ЕС. Как отметили специалисты Бундесбанка, стабильное положение в бюджетно-налоговой сфере не только вносит значительный вклад в устойчивый экономический рост, но и необходимо для решения проблем демографии (связанных со старением населения) [12].

Основные изменения коснулись, в частности, превентивных мер и применения процедуры коррекции избыточного дефицита. Можно согласиться с мнением, что реформа ПСР 2005 г. существенно ослабила стимулы к проведению строгой бюджетной политики не только в ЭВС, но также в странах — кандидатах на вступление в ЭВС. «Без преувеличения можно сказать, что в результате нововведений Пакт перестал существовать. Его способность быть

инструментом поддержания бюджетной дисциплины сохранилась лишь на бумаге» [13].

ПСР в итоге стал менее прозрачным, более сложным для применения. Вместе с тем можно было ожидать, что смягчение правил позволит более реалистично оценивать бюджетные перспективы стран — членов ЭВС (еврозоны). В этих целях было бы разумно создать независимые национальные фискальные ведомства для разработки независимых среднесрочных национальных программ по примеру Нидерландов. В этой стране Центральное бюро планирования наделено полномочиями разрабатывать независимые эко-

В трудные для экономики времена возникает запрос на наднациональные действия на уровне ЕС.

номические прогнозы и отслеживать состояние госфинансов [14]. В том же ключе интересен опыт Бельгии, где Федеральное бюро планирования представляет прогноз, а Высший финансовый совет намечает цели, вырабатывает политику на базе независимых прогнозов [15].

Эксперты МВФ полагают целесообразным анализировать ПСР с двух позиций. Во-первых, влияет ли Пакт на темпы разработки эффективной бюджетной политики. Во-вторых, есть ли польза от существования подобных наднациональных критериев (*supranational rule*) [16]. По нашему мнению, на оба вопроса можно дать утвердительный ответ, хотя и с оговорками.

В 2006 г. ЕК и Евросовет начали заниматься очередным нарушением ПСР — Венгрией, чей дефицит госбюджета составил около 10% ВВП. ЭКОФИН установил срок до 10 апреля 2007 г., чтобы страна приняла эффективные меры для сбалансирования бюджета в 2007 г. Кроме того, ЭКОФИН прекратил начатую в 2006 г. про-

цедуру коррекции против Великобритании и ФРГ. И это несмотря на тот факт, что госдолг ФРГ составлял 78% ВВП. Совет одобрил выданную Еврокомиссией рекомендацию о мерах по преодолению избыточного дефицита Чехии [17].

Реформа 2005 г. была уже в августе 2007 г. торпедирована Францией, где приступили к стимулированию национальной экономики мерами, которые далеко выходили за показатели ПСР.

Пожалуй, первые 8 лет существования евро и 10 лет — ПСР можно охарактеризовать как время упущенных возможностей, когда

были созданы все предпосылки для кризиса еврозоны. Первая же попытка жестко применить ПСР провалилась, когда ФРГ и Франция вместе заблокировали принятие против них санкций. Правда, стоит отметить, что реформа ПСР 2005 г. все же оказала положительный эффект до начала кризиса, доказательством чего может служить снижение дефицита госбюджета еврозоны до -0,6% в 2007 г. [18].

Впрочем, этот показатель не отражает значительных различий внутри группы. Согласно данным того периода, все страны сумели удержаться в рамках ПСР, хотя Франция, Италия и Португалия были на грани его нарушения. Последующий пересмотр данных выявил нарушение условий Пакта Португалией и Грецией.

С началом глобального экономического кризиса в Европе в 2008 г. подавляющее большинство стран ЕС перестали выполнять критерии ПСР в отношении как бюджетного дефицита, так и госдолга. Широкая бюджетно-налоговая поддержка финансового секто-

ра привела к разбалансированию системы госфинансов не только в еврозоне, но и за ее пределами. По результатам внеочередного саммита ЕС (осень 2008 г.), бюджетные ограничения на время кризиса были *de facto* приостановлены [19].

К 2010 г. средний дефицит бюджета для еврозоны-12 составил 6%, госдолг достиг 85% ВВП. Долг почти на 20 п.п. превысил предкризисное значение (см. табл. 3). Особое беспокойство доставляла Греция, которая регулярно приукрашивала положение в своих госфинансах.

В 2010 г. перечень основных проблем, связанных с ПСР, расширился с трех до семи. Эксперты ЕК и ОЭСР к ним относят:

- плохое качество национальной статистики отдельных стран;
- слабую систему раннего предупреждения в период благоприятной экономической конъюнктуры;
- преувеличенное внимание к двум критериям ПСР без должного внимания к иным дисбалансам макроэкономического характера;

- ограниченное наднациональное вмешательство ЕС;
- отсутствие рекомендаций для смягчения серьезных экономических потрясений;
- отсутствие разработанного порядка действий в случае возможного дефолта по суверенным долгам;
- отсутствие взаимной увязки обеспечения фискальной консолидации и проведения структурных реформ [20].

Три из семи перечисленных пунктов были известны задолго до кризиса. Интерес вызывают остальные. Перечень проблем отражает положение, сложившееся к моменту их обнародования: страны ЕС только стали выходить из Великой рецессии, а еврозона уже начала ощущать наступление кризиса суверенных долгов. Эксперты, наконец, признали, что дисциплина ПСР (в данном случае — преувеличенное внимание к критериям госдолга и дефицита бюджета) — это не самое главное в экономике. Не менее важны (а то и более, учитывая ситуацию, сложившуюся в еврозоне) стимулирование роста и структурные реформы. Пункт об отсутствии

механизма действий в случае дефолта подтверждает, что, несмотря на заверения политиков, экономисты всерьез рассматривают возможность греческого дефолта. Примечательно, что в трудные для экономики времена возникает запрос на наднациональные действия на уровне ЕС.

В декабре 2011 г. в ЕС принято новое законодательство об управлении экономикой из шести документов — пяти постановлений и одной Директивы¹. При этом одобрение со стороны 27 стран — членов ЕС и Европарламента последовало по европейским меркам невероятно быстро. Четыре документа были нацелены на реформирование ПСР в сторону более строгого применения фискальных правил. Переговоры между национальными правительствами, ЕК и Европарламентом длились свыше года.

Первый пункт достигнутого компромисса касался установления минимальных стандартов национальных бюджетных правил. Второй — усиления регулирования в части превентивных мер. Третий — усиления регули-

Таблица 3

Страна	Баланс госбюджета					Госдолг к ВВП				
	1991 г.	1998 г.	2007 г.	2010 г.	2012 г.	1991 г.	1998 г.	2007 г.	2010 г.	2012 г.
Бельгия	-7,4	-1,0	-0,3	-4,1	-3,0	127,1	117,4	84,2	96,8	100,5
ФРГ	-2,9	-2,2	0,3	-3,4	-0,9	39,5	60,3	64,9	83,2	82,2
Ирландия	-2,8	2,4	0,1	-32,4	-8,3	94,5	53,6	25,0	96,2	116,1
Греция	-9,9	-3,8	-6,4	-10,5	-7,3	73,4	94,5	105,4	142,8	160,6
Испания	-4,2	-3,2	1,9	-9,2	-6,4	43,4	64,1	36,1	60,1	80,9
Франция	-2,9	-2,6	-2,7	-7,0	-4,5	36,0	59,4	63,9	81,7	90,5
Италия	-11,4	-2,8	-1,5	-4,6	-2,0	98,0	114,9	103,6	119,0	123,5
Люксембург	0,7	3,4	3,7	-1,7	-1,8	4,1	7,1	6,7	18,4	20,3
Нидерланды	-2,7	-0,9	0,2	-5,4	-4,4	76,6	65,7	45,3	62,7	70,1
Австрия	-2,9	-2,4	-0,9	-4,6	-3,0	56,3	64,8	60,7	72,3	74,2
Португалия	-7,0	-3,5	-3,1	-9,1	-4,7	55,7	50,4	68,3	93,0	113,9
Финляндия	-1,0	1,5	5,2	-2,5	-0,7	22,3	48,4	35,2	48,4	50,5
Еврозона	-5,0	-2,3	-0,7	-6,0	-3,2	57,3	73,2	66,8	86,1	91,8

Источники: [21, 22]

рования в части корректирующих мер, особое внимание уделялось сокращению госдолга. Наконец, в четвертом пункте речь шла об усилении финансовых и нефинансовых санкций за нарушение условий ПСР в странах еврозоны.

Примечательна процедура отклонения рекомендаций ЕК голосованием в Совете квалифицированного большинства (*reverse qualified majority voting, RQMV*). «Рекомендация ЕК может быть отклонена, если против ее принятия проголосует квалифицированное большинство» [23].

Можно признать, что реформа ПСР — шаг в верном направлении. Еще в 2011 г. Ж.-К. Трише на посту главы ЕЦБ предупреждал о необходимости создать наднациональное ведомство, которому бы делегировалась часть национальных фискальных полномочий. Тем не менее не все страны готовы даже частично отказаться от своего фискального суверенитета.

Можно согласиться с экспертами ЕЦБ, которые предлагают при продолжении реформы ПСР учесть ряд обстоятельств. Во-первых, любое изменение не должно

Эксперты ЕЦБ предлагают ряд пунктов реформы, в числе которых:

- ввести принцип единогласия при разрешении стране превысить дефицит бюджета в 3% ВВП;
- ввести принцип квалифицированного большинства при разрешении стране превысить дефицит бюджета, зафиксированный в ее среднесрочной бюджетной программе;
- признать необходимость подобного одобрения на наднациональном уровне (ЭКОФИН) в национальных законодательствах;



Особый интерес, на наш взгляд, представляет резкое повышение внимания к критерию госдолга. Процедура коррекции избыточного госдолга может быть инициирована, даже если страна укладывается в рамки ПСР по дефициту госбюджета.

Система раннего предупреждения основывается на анализе 10 макроэкономических показателей. Этот анализ позволит определить потенциально уязвимые экономики, избежать повторения «испанского» и «ирландского» сценариев с их «пузырями» на рынках недвижимости.

противоречить существующим институциональным рамкам. Во-вторых, в обмен на членство в еврозоне страна должна согласиться поступиться частью суверенитета в области макроэкономической политики (особенно это касается дефицита госбюджета и госдолга). В-третьих, в соответствии с принципом subsidiarity, структура и норма бюджетных доходов и расходов должны оставаться прерогативой государств-членов. Ответственность за принятые правительствами финансовые обязательства также должна сохраняться на национальном уровне [21].

- в текущий бюджетный период автоматически исправлять фискальные проблемы прошлых лет;
- учредить во всех странах-членах независимые ведомства, занимающиеся прогнозированием положения в сфере госфинансов;
- создать на наднациональном уровне в еврозоне (не внося изменений в Лиссабонский договор) независимый наблюдательный институт — Европейское бюджетное управление — для мониторинга бюджетов стран еврозоны. Эта структура могла бы стать прообразом наднационального министерства финансов ЕС.

Европейский семестр и Фискальный пакт — новое в наднациональном регулировании

Экономический кризис выявил потребность в значительном усилении координации хозяйственной политики стран — членов ЕС на наднациональном уровне. До недавнего времени дискуссии между ЕС и странами-членами по поводу экономических приоритетов и структурных реформ не были взаимоувязаны. Поэтому в 2010 г. было принято решение о создании так называемого Европейского семестра. Европейский семестр означает, что ЕС и еврозона будут *ex ante* координировать свою бюджетную и экономическую политику на 12–18 месяцев в соответствии с ПСР и стратегией «Европа-2020» [24].

Европейский семестр, рассчитанный на полгода, начинается ежегодным обзором экономического роста, который готовит Еврокомиссия и который включает в себя анализ достижений стратегии «Европа-2020», макроэкономических показателей и занятости. Рекомендации, основанные на этих обзорах, применяются к ЕС в целом, а затем спускаются на национальный уровень. Это позволяет воздействовать на национальные госбюджеты на стадии их подготовки.

Одним из основных предложений ЕК касательно экономической координации стало усиление роли ПСР. В январе 2012 г. был издан специальный Кодекс поведения, или подробное описание механизмов применения ПСР. В этом документе детально рассмотрены основные понятия, относящиеся к ПСР, а также даны рекомендации по содержанию Программ стабильности и конвергенции (*Stability and Convergence Programmes*). Программы стабильности и конвергенции — национальные документы, в которых представлен анализ фискального положения в стране на ос-

нове наблюдений Евросовета за состоянием ее госфинансов. Разрабатывать эти Программы, которые являются частью Европейского семестра, требует обновленный ПСР [25].

Как только ЕС получил, как казалось, эффективный ПСР, вмешалась ФРГ, настаивающая на углублении его реформы. Предложенный Германией проект Фискального пакта отразил ее глубокое убеждение, что кризис в еврозоне является по своей природе преимущественно фискальным.

Ответственность за принятые правительствами финансовые обязательства должна сохраняться на национальном уровне.

Фискальный пакт посвящен в основном двум частям ПСР — долгу и дефициту, что отражает озабоченность ФРГ именно этими характеристиками.

В марте 2012 г. 25 из 27 стран ЕС (кроме Великобритании и Чехии) подписали договор по обеспечению бюджетной дисциплины, или Фискальный пакт, — «шаг на пути к фискальному союзу» [26]. Чтобы он вступил в силу в 2013 г., необходима его ратификация 12 членами еврозоны. По состоянию на конец января 2013 г. Фискальный пакт был ратифицирован 13 из 17 стран еврозоны и 4 из 8 остальных стран ЕС; последней ратифицировавшей его страной стала Словакия [27].

Фискальный пакт актуален для еврозоны, которая фактически находится на грани развала, хотя европейские политики на высшем уровне и заверяют в невозможности этого. Пакт не решает и даже не вносит вклад в решение кардинальной проблемы, которая состоит в ослаблении позиций ЕС в мировой экономике, а также в обострении целого ряда социальных проблем. Прежде всего еврозона нуждается

ся в фискальных стимулах роста и реформе трудового и социального законодательства. В противном случае соблюдение бюджетной дисциплины лишь усугубляет депрессивное состояние национальных экономик.

Цель Фискального пакта — включить в национальное законодательство на конституционном (или эквивалентном) уровне часть критериев ПСР. Смысл отражения наднационального законодательства в национальных конституциях — придать ему больший

вес и значимость, а также существенно усложнить правительствам нарушение критериев ПСР. Кроме того, страна, которая не ратифицирует этот Пакт, лишается возможности запросить и получить финансовую помощь со стороны ЕС.

Таким образом, за довольно короткий период дважды произошло существенное ужесточение ПСР, смягченного реформой 2005 г.

Так, статья 3 части 3 Фискального пакта гласит, что бюджет *должен быть* сбалансированным (*shall be balanced*) или профицитным, а в ПСР говорится, что он должен быть *практически* (*close to balance*) сбалансированным или профицитным. Структурный дефицит² ежегодно не должен превышать 0,5% номинального ВВП. Для стран, в которых государственный долг значительно ниже 60% и чьи системы госфинансов признаны устойчивыми, допустима менее строгая граница структурного дефицита — 1%. В случае существенного отклонения от среднесрочных бюджетных целей процедура коррекции запускается автоматически [28].

Еще одна новация состоит в том, что Суд ЕС получает право штрафовать страну, не включившую в свое законодательство «правило сбалансированного бюджета». Штраф может достигать до 0,1% ВВП. Если речь идет о стране еврозоны, то сумма штрафа направляется в созданную в начале 2012 г. постоянно действующую структуру — Европейский механизм стабилизации (*European Stability Mechanism*) [28]. Если штраф наложен на подписавшую договор страну вне еврозоны, он направляется в Общий бюджет ЕС.

Фискальный пакт критикуют не только политики, но и ряд экономистов, которые не считают его применение реальным во всех странах.

Фискальный пакт критикуют не только политики, но и ряд экономистов, которые не считают его применение реальным во всех странах. Например, в ФРГ существует обеспокоенность отсутствием в тексте Фискального пакта оговорки о денонсации. Это не представляло бы проблемы, если бы Фискальный пакт был составной частью основополагающих договоров о ЕС, поскольку они предусматривают выход страны из состава Союза. Фискальный пакт, не будучи источником права ЕС, без оговорки о денонсации обречен действовать вечно. В связи с этим ими предложено включить в Фискальный пакт оговорку о денонсации, а также (что не менее важно) упоминание о возможности внесения в него изменений после определенного периода функционирования [29].

После поражения на президентских выборах во Франции Н. Саркози главными сторонниками Фискального пакта остаются немцы. Будущее покажет, кто прав — сторонники или противники «затягивания поясов».

Несмотря на все реформы, в ПСР до сих пор не исправлены два

стратегических недостатка. Это, во-первых, его неэффективность в обычных условиях, особенно при благоприятной хозяйственной конъюнктуре, а во-вторых, чрезмерная жесткость в периоды кризисов, что отнюдь не способствует их скорейшему разрешению.

Наднациональный Пакт стабильности и роста сыграл не последнюю роль в построении национальных антикризисных программ. Кризис может быть использован для «централиза-

ции <...> бюджетно-налоговой политики стран, которая в свою очередь может быть использована для гармонизации налогообложения» [30].

Пакт стабильности и роста, Фискальный пакт — первые шаги по пути к созданию единой системы государственных финансов в Европейском союзе. И хотя по-прежнему государства пытаются оставить в неприкосновенности национальные суверенитеты, процесс наднациональной фискальной консолидации, как представляется, уже необратим.

Что касается Фискального пакта, то основной его принцип — усиление контроля — разумный, но механизм реализации этого принципа является проблемой, поскольку предложенный подход представляется слишком жестким и, кроме того, может подрывать роль национальных правительств в противостоянии экономическим потрясениям. Фискальный пакт вряд ли способен выполнить те задачи, ради которых он создавался, — исключить повторение кризиса 2008 г. и сыграть ключевую роль в стратегии спасения евро. Фискальный пакт

создает особый подход к экономическому развитию, который, однако, не гарантирует положительных результатов.

Также следует отметить, что одна лишь дисциплина (хотя ее соблюдение весьма ценно) не способна вывести экономику из кризиса. Необходима более широкая постановка проблемы — стимулирование экономического роста. Вероятно, нужны меры, выходящие за пределы (или не предусмотренные) ПСР и Фискальным пактом, которые касаются структуры доходной и расходной частей бюджета. В самом деле, ЕС предстоит реформа не только фискальной сферы, но и многих смежных областей, включая социальную и трудовую — словом, всего того, что дает нагрузку на государственные финансы. **□**

ПЭС 12116/03.09.2012

Примечания

1. Директива предполагает перенос коммунитарных норм в национальное законодательство и предусматривает их реализацию через национальную систему права.

2. Разность между доходами и расходами государственного бюджета, рассчитанная для уровня национального дохода, соответствующего полной занятости. Этот показатель тем жестче, чем выше норма безработицы.

Литература

1. Сидорова Е.А. Пакт стабильности и роста и бюджет Евросоюза: что впереди? // Экономические стратегии. 2010. № 6. С. 104–109.

2. Morris R., Ongena H., Schuknecht L. The Reform and Implementation of the Stability and Growth Pact // Occasional Paper Series. Frankfurt am Main: ECB. 2006. № 47. June. P. 6.

3. Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact. Amsterdam, 17 June 1997 // Official Journal. C 236. 02/08/1997.

4. Council Regulation (EC) No 1466/97 of 7 July 1997 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance



and coordination of economic policies // Official Journal. L. 209. 02/08/1997.

5. Council Regulation (EC) No 1467/97 of 7 July 1997 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure // Ibid.

6. Willett T.D. Fiscal Rigor or Rigor Mortis: Analysis of the Stability Pact // Working Paper. European Union Center of California. 2000. February.

7. Mathieu C., Sterdyniak H. Reforming the Stability and Growth Pact: Breaking the Ice // OFCE. Documents de travail. 2003. № 2003-02. May

8. Zeitler F.-Chr. What remains of the Stability and Growth Pact? / Salzburg Seminar. Salzburg, 2005, 26 August.

9. Annett A. Enforcement and the Stability and Growth Pact: how fiscal policy did and did not change under Europe's fiscal framework / IMF Working Paper. 2006, May.

10. The Changes to the Stability and Growth Pact // Monthly Report.

Frankfurt am Main: Deutsche Bundesbank. 2005. Vol. 57. № 4. April. P. 17.

11. Belafi M., Maruhn R. Ein neuer Stabilitätspakt? Bilanz des Gipfelkompromisses Positionen — Ergebnisse — Thesen. München: Centrum für angewandte Politikforschung (CAP), 2005. April. S. 2.

12. The Changes to the Stability and Growth Pact // Monthly Report. Deutsche Bundesbank. Frankfurt am Main, 2005. Vol. 57. № 4. April.

13. Буторина О.В. Кризис в зоне евро: ошибки или закономерность // Современная Европа. 2012. № 2 (50).

14. Jonung L., Larch M. Improving fiscal policy in the EU: the case for independent forecasts // European Economy Economic Papers. 2004. № 210. July.

15. Bogaert H., Dobbelaere L., Hertveldt B., Lebrun I. Fiscal councils, independent forecasts and the

budgetary process: lessons from the Belgian case. Federal Planning Bureau / Working Papers 4-06. Brussels, 2006.

16. Annett A., Decressin J., Deppler M. Reforming the Stability and Growth Pact / IMF Policy Discussion Paper. 2005, Feb.

17. Press Release 2753rd Council meeting. Economic and Financial Affairs Council (ECOFIN). Pres. E. Heinäluoma. Luxembourg, 10 Oct. 2006.

18. European Economic Forecast. Autumn 2010. Luxembourg, 2010.

19. Сидорова Е.А. Особенности бюджетной политики в Европейском союзе. М.: ИМЭМО РАН, 2012.

20. Larch M., Noord P. van den, Jonung L. The Stability and Growth Pact: Lessons from the Great Recession // Economic Papers 429. Brussels: DG ECFIN, 2010. December.

21. Schuknecht L., Moutot Ph., Rother Ph., Stark J. The Stability and Growth Pact: crisis and reform / ECB Occasional Papers Series. Frankfurt am Main, 2011. P. 8.

22. European Economic Forecast. 2012. Spring. Brussels: DG ECFIN, 2012.

23. http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/2012-03-14_six_pack_en.htm.

24. European semester: a new architecture for the new EU Economic governance — Q&A. MEMO/11/14. Brussels, 12 January 2011.

25. McArdle P. The Euro Crisis: The «Fiscal Compact» and fiscal policy / Working Paper 6. Institute of International and European Affairs. Dublin, 2012.

26. Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union... The 2 March 2012.

27. <http://www.consilium.europa.eu/policies/agreements/search-the-agreements-database?command=details&id=&lang=en&aid=2012008&doclang=EN%22>.

28. <http://www.european-council.europa.eu/media/582311/05-tesm2.en12.pdf>

29. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2042514.

30. Bagus Ph. The tragedy of the euro. Auburn: Ludwig von Mises Institute, 2010.